

XLVIII Legislatura

DIVISIÓN PROCESADORA DE DOCUMENTOS

Nº 1899 de 2018

Carpetas Nº 3204, 3366 y 3373 de 2018

Comisión Especial de asuntos municipales

LEY DE FORTALECIMIENTO DE LOS MUNICIPIOS

Modificación de disposiciones de la Ley N° 19.272

LEY DE DESCENTRALIZACIÓN Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Modificación

CONGRESO NACIONAL DE EDILES

Institucionalización

Mesa Permanente del Congreso Nacional de Ediles

Versión taquigráfica de la reunión realizada
el día 9 de octubre de 2018

(Sin corregir)

Preside: Señor Representante Omar Lafluf.

Miembros: Señores Representantes Alfredo Asti, Sebastián Andújar, Ricardo Berois Quinteros, Daniel Caggiani, Oscar De los Santos, Adriana González, Washington Silvera, Stella Viel y José Yurramendi.

Concurren: Señor Senador Julio Silvera y señor Representante Wilson Ezquerra.

Invitados: Ediles María Cristina Bidegain, Alejandro Silvera, Gerardo Mautone, María Graciela Almanza, Eduardo Fernández, Sergio Pereyra, Alejandro Colacce y Francisco Gentile, miembros de la Mesa Permanente del Congreso Nacional de Ediles.

Secretaria: Señora Graciela Morales.

Prosecretaria: Señora Adriana Cardeillac.

Asistente
Técnico: Doctor Ernesto Abisab

===||===

SEÑOR PRESIDENTE (Omar Lafluf Hebeich).- Habiendo número, está abierta la reunión.

La Comisión tiene el agrado de recibir a la Mesa Permanente del Congreso Nacional de Ediles, integrada por las señoras María Cristina Bidegain y María Graciela Almanza y los señores Alejandro Silvera, Gerardo Mautone, Eduardo Fernández, Sergio Pereyra, Alejandro Colacce y Francisco Gentile. Además, nos acompañan el senador Julio Silveira e integrantes de la Comisión Sectorial de Descentralización. Los hemos invitado para conocer su visión y para escuchar los aportes que nos quieran hacer sobre la institucionalización del Congreso Nacional de Ediles y sobre el artículo del Poder Ejecutivo, referido al número de ediles de las juntas departamentales.

La Comisión tiene a estudio tres proyectos. El primero es del Poder Ejecutivo y refiere a descentralización y participación ciudadana, e incluye un artículo referido al número de ediles integrantes de las juntas departamentales. El segundo proyecto fue presentado por el Partido Nacional, y redactado por el señor diputado Nicolás Olivera, también sobre descentralización y participación ciudadana. El tercero fue presentado por el señor diputado Jorge Gandini, del Partido Nacional, junto a otros diputados, y es sobre la institucionalización del Congreso Nacional de Ediles.

La semana pasada recibimos a la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y a la Dirección de Descentralización, oportunidad en que se especificó y explicó el proyecto presentado por el Poder Ejecutivo referido a descentralización y participación ciudadana, modificaciones a la ley de municipios y, a su vez, el artículo que modifica el número de ediles de las juntas departamentales.

Vamos a repartir el comparativo que hizo la Asesoría Jurídica, por parte del doctor Abisab, sobre los dos proyectos de descentralización y participación ciudadana para su posterior estudio.

SEÑOR DE LOS SANTOS (Óscar).- Antes que nada, quiero dar la bienvenida a la delegación.

Quiero precisar que en el proyecto del Poder Ejecutivo también se establece la institucionalización del Congreso Nacional de Ediles y de la Mesa Permanente del Plenario de Municipios, como parte de la demanda de institucionalización. Además de los aspectos de la integración de las juntas, el proyecto incorpora el tema referido a la junta como órgano de contralor de los municipios e, inclusive, promueve la destitución de alcaldes y concejales ante organismos parlamentarios.

SEÑOR PRESIDENTE.- Le agradezco la aclaración.

SEÑORA BIDEGAIN (María Cristina).- Antes que nada, quiero agradecer la convocatoria.

Quiero señalar que aún estoy ejerciendo la presidencia del Congreso Nacional de Ediles, que en este momento está en una etapa de transición. En setiembre se realizó nuestra asamblea anual, y resultó electo presidente el edil por el departamento de Canelones, señor Sergio Pereyra, quien está aquí presente.

Concretamente, hoy hemos concurrido los integrantes de la Mesa Ejecutiva actual y el presidente de la Mesa que asumirá el 19 de octubre, que además es coordinador del Frente Amplio. Por el Partido Nacional y por el Partido Colorado siguen los mismos coordinadores. Además, han venido los compañeros de la Comisión de Descentralización, que hoy por hoy no está funcionando, pero va a asumir nuevamente

sus funciones en noviembre. Quienes nos desempeñamos como presidente y secretario estuvimos trabajando todo el año con estos temas.

Reitero el agradecimiento por esta convocatoria y por la oportunidad de intercambiar opiniones con ustedes. Siempre hemos recibido por parte de esta Comisión el mayor de los respaldos cada vez que hemos venido.

Como Congreso Nacional de Ediles recién hemos tenido conocimiento del proyecto de ley referido a descentralización y participación ciudadana y todavía no hemos tenido una instancia de discusión.

En cuanto al proyecto de institucionalización del Congreso Nacional de Ediles, existe consenso en cuanto a solicitarles, con todo respeto, que sea tratado separado del otro proyecto de ley, que nos parece va a generar instancias de discusión en los diferentes partidos e, inclusive, entre sus sectores.

Todos los partidos hemos estado trabajando desde hace muchos años en el tema de la institucionalización, porque nos parece es de justicia.

Muchas gracias.

SEÑOR PEREYRA (Sergio).- Como dijo la compañera María Cristina Bidegain, soy el actual presidente del Congreso Nacional de Ediles.

Quiero señalar que nos han acercado varios proyectos por distintas vías, y hemos venido aquí para generar un intercambio, interiorizarnos del contenido de cada propuesta y del ritmo que va a tener el debate parlamentario en cuanto a los plazos. Cuando se nos acercaron los proyectos estábamos en plena etapa de realización de la asamblea anual y de recambio de autoridades. Como Congreso Nacional de Ediles, queremos saber cuáles serían los plazos de discusión y de aprobación de los diferentes proyectos, a efectos de dar nuestra opinión en forma institucional.

Como decía la señora María Cristina Bidegain, aunque en varias de las propuestas hay distintas visiones y aristas que todavía no hemos logrado acordar en nuestras bancadas, hay unanimidad en la propuesta de la institucionalización del Congreso. Por eso, no quisimos perder la oportunidad de concurrir aquí para intercambiar ideas e irnos con un panorama general del ritmo de trabajo que se va a imprimir y de los contenidos y asesoramientos que ustedes tengan y que nosotros tal vez no. Además, sería bueno trasversalizar información e irnos con alguna instancia coordinada para el futuro, a efectos de seguir de cerca este tema que nos interesa mucho.

SEÑOR SILVERA (Alejandro).- Como coordinador de la bancada de ediles del Partido Nacional reconozco la presentación de los dos proyectos, tanto el del diputado Jorge Gandini, acompañado de diputados de otros partidos, como el del Poder Ejecutivo, que incluye el mencionado artículo 5º. Además, considero importante que la institucionalización del Congreso Nacional de Ediles esté en discusión y en la agenda de todos los partidos.

En cuanto al texto del artículo 5º del proyecto de descentralización y participación ciudadana presentado por el Poder Ejecutivo, me parece que no ha sido bien lograda su redacción. Considero que nosotros terminaríamos teniendo una institución con menor jerarquía que la que tenemos como ONG, como asociación civil. Digo esto porque el segundo párrafo del primer inciso del artículo 5º dice: “Podrán ser miembros del Congreso Nacional de Ediles, los Ediles en ejercicio en cualquiera de las Juntas Departamentales del país”. O sea que no es obligatorio que los ediles integren el Congreso Nacional de Ediles, sino que es en forma voluntaria. Es decir que la integración sería aleatoria, porque pueden ser ediles de cualquiera de las juntas, pero no queda claro que el Congreso se

integra por todos los ediles como se hace hoy en día por el Estatuto de la asociación civil Congreso Nacional de Ediles. De tal modo que esta integración va a generar alguna problemática porque también en el tercer párrafo, cuando habla de los recursos del Congreso Nacional de Ediles, refiere a las contribuciones de sus miembros. O sea que los ediles que formemos parte vamos a contribuir.

Hoy en día la contribución se realiza a través de la Junta Departamental; en cada uno de los presupuestos hay una partida que hoy en día asciende a 10 UR por cada Junta Departamental por mes y, de acuerdo con esta redacción, pasaría a ser la contribución de los miembros. O sea que de repente en una junta departamental donde haya cinco o diez miembros del Congreso Nacional de Ediles, esos serían los únicos que aportarían para esa persona jurídica.

Los dos temas que vemos con preocupación son: esa voluntariedad propuesta en la nueva organización y el hecho de que la contribución sea de los miembros y no de las juntas departamentales. Si prosperara el otro artículo que establece la disminución del número de ediles en las juntas departamentales, aún más nos preocuparía. Hoy somos 595 ediles en todo el país, con esa disminución posiblemente andaríamos en los 260 o 280, por lo que se resentiría aún más la participación y la financiación de los presupuestos del funcionamiento de ese órgano.

Cabe precisar que el Congreso Nacional de Ediles es un órgano con personería jurídica con sede en la calle Paraguay 1216, tiene cuenta bancaria, tiene página web, o sea que tiene una actividad importante que requiere un presupuesto para funcionar, si bien no es importante.

En otro proyecto que habíamos elaborado planteamos algún aporte a nivel de algunos ediles de las juntas departamentales. Este era el porte que queríamos realizar.

También quiero ser portavoz de mi bancada -lo hemos discutido- : si la disminución del número de ediles está ligada a una disminución de presupuestos, habría que revisar los presupuestos de las juntas departamentales, pero me animo a decir que el 80% de ellos es para el gasto de funcionamiento. Por ejemplo, la Junta Departamental de Artigas, que de acuerdo con este proyecto quedaría con diecisiete ediles, así seamos diecisiete o treinta y uno, los veinticinco funcionarios de la Junta tendrán que seguir existiendo porque tendrán que seguir actuando los taquígrafos, el personal que saca fotocopias y quienes realizan las comunicaciones. O sea que la Junta va a quedar con la actual estructura nada más que con menos ediles. Si fuera por un tema de restricción de gastos, consideramos que por ese camino no se lograría ninguna reducción.

Desde nuestro punto de vista, creemos que es conveniente mantener la representatividad en la cantidad establecida hasta el momento.

SEÑOR MAUTONE (Gerardo).- Agradecemos a los integrantes de la Comisión por recibirnos.

Como decían María Cristina Bidegain y Sergio Pereyra, en lo que tiene que ver con estos proyectos en particular, en la semana en la que tuvimos nuestra asamblea anual y se eligieron las nuevas autoridades fue presentado el proyecto; por lo tanto, las comisiones y la Mesa del Congreso Nacional de Ediles no han tenido aún las instancias necesarias para discutir en profundidad este tema. Sí lo hemos hecho -algunos más, otros menos- a nivel de las bancadas y de algunos compañeros en particular.

Este año el Congreso Nacional de Ediles está cumpliendo setenta años. Celebro que hoy en esta Comisión, por primera vez, estemos tratando un proyecto relativo a la institucionalización del Congreso Nacional de Ediles al que se le ha dado trámite

parlamentario. No solo tenemos una iniciativa, sino dos; o sea que lo aplaudo, lo celebro y le agradezco a la Comisión que lo estén haciendo.

Desde su inicio, el Congreso Nacional de Ediles ha tratado los temas que hoy tenemos sobre la mesa: las competencias departamentales, la descentralización y el fortalecimiento de las juntas departamentales y del trabajo de los ediles. Eso es muy importante para nosotros.

Como decía el compañero Alejandro Silvera, entre los proyectos presentados tenemos alguna diferencia con el que proviene del Poder Ejecutivo. La redacción capaz no es la más feliz, pero también -lo digo a título personal- el otro proyecto de ley, en términos de discusión, podría tener alguna mejora.

En el artículo 1º, donde dice "[…] integrado por quienes fueren titulares del cargo de Edil o lo estuvieren ejerciendo", creo que también había que pensarlo y podía ser una posibilidad que suceda lo mismo que con el Congreso de Intendentes. Ese organismo es integrado por las intendencias departamentales y no por los intendentes. Luego el intendente definirá quién concurre al Congreso en nombre de tal o cual intendencia, pero la institución es la que está representada dentro del marco del Congreso de Intendentes. Por lo tanto, también podría ser una posibilidad en este caso que el Congreso Nacional de Ediles esté integrado por las juntas departamentales y no por ediles y, en representación de ellas la junta determinará. Esto es algo que podría estar dentro de las posibles modificaciones, si se entiende que sería mejor.

A la hora de redactar un proyecto de ley hay que dejar abierta la posibilidad de que la asamblea del Congreso, que en definitiva es el órgano que define las competencias del mismo, pueda discutir ciertas cosas también y no que quede absolutamente cerrado, encajonado.

El artículo 5º, establece: "La Mesa Permanente del Congreso Nacional de Ediles estará integrada por 16 (dieciséis) miembros titulares e igual número de suplentes designados anualmente por el plenario mediante votación secreta". Hoy funciona así porque el estatuto así lo determina, pero no significa que esto no se pueda modificar. Supongamos que en el caso de los miembros del Congreso Nacional de Ediles fueran las juntas departamentales; en una mesa permanente deberían estar las diecinueve representadas y no dieciséis. Entonces, en el caso de cerrar esto a un número preestablecido, de repente lo ideal que debería decir este artículo sería que la asamblea anual del Congreso determinará la cantidad de sus integrantes en la mesa permanente, en el caso de que se tomara en cuenta que los miembros fueran las juntas departamentales.

Por ahora, no tengo más nada que agregar con relación a este proyecto.

SEÑOR COLACCE (Alejandro).- Comparto lo que plantearon mis compañeros, sobre todo en la bancada del Partido Nacional del Congreso Nacional de Ediles; ellos han hecho hincapié en traer a la Mesa estas posibilidades de estudios.

En primer lugar, en el proyecto que nos hicieron llegar sobre la ley descentralización y participación ciudadana que viene del Poder Ejecutivo y como bien lo decía el diputado por Maldonado, es nada más que un artículo que refiere a lo que nosotros estamos abordando hoy sobre institucionalizar el Congreso Nacional de Ediles.

Aquí tenemos el otro proyecto que también fue presentado en el Congreso Nacional de Ediles mismo, en la última Mesa anual que se reunió en Durazno y que nucleó a todos los ediles del país. Si bien el edil Mautone le hizo algunas puntualizaciones, creemos que es un poco más completo a la hora de tratar de llevar adelante lo que el Congreso, por

unanimidad partidaria, estaría solicitando. En tal sentido, se hace necesario lo que decía la señora María Bidegain en cuanto a tratarlo por separado de lo que hoy tenemos sobre la mesa, con un debate muy bueno. Me refiero a esta ley tipo ómnibus que se presenta en el Parlamento donde, además del tema de los ediles, se trata la cuestión de la descentralización.

Junto con la Comisión de Descentralización del Congreso Nacional de Ediles participamos en diferentes instancias. Además, varios asistimos a la XII Cumbre Hemisférica de Alcaldes y Gobiernos Locales, en Maldonado. A su vez, nuestra Comisión recorrió territorialmente todos los municipios.

Si bien entendemos el concepto de universalizar los derechos del voto ciudadano -es verdad que algunos ciudadanos votan a los alcaldes y otros no-, la realidad indica que los municipios vienen siendo experiencias. Cabe aclarar que la Ley Nº 19.272 superpone competencias entre las intendencias y los municipios, que son altamente dependientes -en lo jurídico, administrativo y presupuestal- de los gobiernos departamentales y de sus presupuestos. Eso ya lo discutimos aquí porque esta es la segunda vez que la Comisión nos recibe.

Cuando decimos que los gobiernos departamentales están atados a los presupuestos, es porque no se fija un porcentaje ni se avanza en la materia. Es por ello que varios juristas coinciden en que tenemos ciento doce municipios con ciento doce realidades distintas. Entonces, si no mejoramos el sistema -este proyecto pretende universalizarlo y municipalizarlo-, se genera una situación bastante compleja a nivel del territorio.

Por otra parte, si se habla de descentralización pero se pone el énfasis únicamente en el tercer nivel de gobierno, eso estaría muy lejos de ser una propuesta de descentralización de país. En la primera reunión aquí compartimos ese concepto. Muchas veces nos olvidamos de la función de las juntas departamentales y de la función de contralor que tenemos.

Como muy bien decía el señor diputado por Maldonado, hoy tenemos leyes en tal sentido; sería mejor estructurar o complementar las que ya tenemos.

El señor edil Alejandro Silvera habló sobre el tema de bajar el número de ediles de las juntas departamentales. Yo no sé -tal vez algún jurista me pueda responder- si eso no es inconstitucional. La Constitución establece un mínimo de treinta y uno.

SEÑORA ALMANZA (María).- Esta es una herramienta muy importante.

Cabe aclarar que en cada departamento somos la primera figura que está con el vecino, por lo que discutir estos temas con ustedes es muy importante.

Como dijo la señora presidenta Bidegain, no tuvimos oportunidad de tratar esto en la bancada ni en el congreso. Por lo tanto, prefiero escuchar todas las opiniones. Si existiese la posibilidad de tener una nueva instancia para traer algo más representativo, les agradeceríamos.

SEÑOR FERNÁNDEZ (Eduardo).- Quiero hacer un par de puntualizaciones.

En primer lugar, me parece que la citación era para que trajéramos una postura de la Mesa y del Congreso. Si bien nuestra bancada discutió los tres proyectos, en el día de hoy, como Mesa y como Congreso, no podemos dar una respuesta. Respeto a los compañeros que expusieron sus opiniones, pero me parece que una nueva instancia -habrá que coordinar los plazos- sería buena para traer una idea concreta. Quizá nos

cueste ponernos de acuerdo porque, inclusive dentro de la misma bancada, se contraponen ideas.

En segundo término, algo que tenemos claro -el Congreso viene peleando por esto desde hace setenta años- es la necesidad de la institucionalización. No hay dos pareceres en esto. Seguimos trabajando y es lo que esperamos del Congreso.

SEÑOR PRESIDENTE.- Quiero hacer una acotación con respecto a la posible inconstitucionalidad. El artículo 269, dice: “La ley sancionada con el voto de dos tercios del total de los componentes de cada Cámara podrá modificar el número de miembros de las Juntas Departamentales”.

En cuanto a la opinión del Congreso, es cierto que la convocatoria fue para saber si tenían una posición firme. Evidentemente, vamos a hacer otra convocatoria en la medida en que no hay una posición. Lo único que está claro es que aspiran a la institucionalización porque es algo que se viene hablando desde hace muchos años. Parece que en los demás temas no hay una opinión del congreso.

Para los próximos días vamos a citar a otros grupos para conocer sus opiniones.

SEÑOR ASTI (Alfredo).- Al no haber una posición sobre la institucionalización, será conveniente coordinar otras convocatorias.

Voy a hacer una solicitud a la Mesa que podría realizar cuando la visita se retirara, pero creo que es conveniente hacerla en este momento. Cuando empezamos a estudiar este tema, nosotros teníamos alguna opinión jurídica con respecto a la posibilidad de institucionalizar el Congreso Nacional de Ediles; creo que también lo hicimos con respecto a la Mesa de Municipios. Me refiero a la posibilidad de crear una institucionalidad especial para el Congreso Nacional de Ediles.

Hoy tenemos dos proyectos que encaran la institucionalización de dos formas diferentes. Acá se planteó la obligatoriedad y la voluntariedad. Creo que deberíamos hacer la consulta -que habíamos hecho sin texto-, ahora con los dos textos. Allí podría radicar la diferencia en la forma en que los dos proyectos tratan el tema de la integración obligatoria o voluntaria de un organismo de este tipo.

Honestamente, me parece importante que conozcan esta solicitud.

SEÑOR BEROIS QUINTEROS (Ricardo).- Con respecto a las funciones de las juntas departamentales, me gustaría conocer sus experiencias al respecto.

Es muy importante lo que dice el artículo 18 del proyecto de ley enviado por el Poder Ejecutivo, porque la fiscalización es una de las facultades primordiales que tienen las juntas. Me gustaría saber si ya hubo experiencias de llamados a sala a los alcaldes.

SEÑOR GENTILE (Francisco).- En Paysandú llamamos a sala a los alcaldes en varias oportunidades. Uno de los motivos fue por el funcionamiento del municipio.

Este artículo amplía las facultades de las juntas para los llamados a sala. La ley anterior -algo que aplicamos en Paysandú- hablaba de la reglamentación interna para el departamento en cuanto a los llamados a sala. Entendíamos que un llamado a sala de un alcalde debía ser similar al de un intendente, y fue por eso que se decidió incorporar lo de los once votos. En Paysandú se hizo la experiencia en tres oportunidades, tuvo sus consecuencias y se mejoró. Desde nuestro punto de vista, la experiencia fue buena.

Por último, tenemos dudas en cuanto a los plazos para traer una respuesta. Lo digo porque esta normativa tiene sus tiempos. ¿Cuándo se va a tomar una decisión?

SEÑOR PRESIDENTE.- Precisamente, antes de comenzar la reunión pregunté a la asesoría jurídica algo al respecto. La semana pasada hicimos venir a la Udelar por la creación de un municipio y había que definir una circunscripción. En esa ocasión se nos dijo que eran dieciocho meses anteriores a la elección departamental. Consultamos por esto y nos dijeron que no había plazo.

De cualquier forma, deberíamos tener algunas reuniones extraordinarias con la Comisión antes de fin de año para trabajar este tema.

SEÑOR ASTI (Alfredo).- Yo creo que con la aclaración del señor presidente alcanza. Iba a decir que en el proyecto del Poder Ejecutivo hay algún artículo que sí tendría plazo. Si no me equivoco, tendrían que aprobarse antes del 7 de noviembre, pero el resto de los artículos no tiene plazo.

SEÑOR PRESIDENTE.- La Comisión agradece la presencia de la Mesa Permanente de Ediles.

(Se retira de sala la Mesa Permanente de Ediles)

——La Presidencia quiere proponer un calendario de trabajo.

Los repartidos que les entregamos contienen los comparativos de los proyectos que hizo el doctor Abisab.

(Se suspende la toma de la versión taquigráfica)

——El próximo 16 de octubre concurrirá el profesor Apezteguía, porque en la comparecencia de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto -del director, el subdirector y el profesor Apezteguía- todos los señores diputados dijeron que se quedaron con ganas de hacer preguntas. El director de Planeamiento y Presupuesto no está, y por eso no viene.

El 18 de octubre, a la hora 13, debemos concurrir a una reunión con el Congreso de Intendentes, que nos recibirá en la sala de sesiones, en el segundo piso del Palacio Municipal. Sería importante que estuviéramos todos.

Posteriormente, el 6 de noviembre citaríamos al Plenario de Municipios.

El 13 de noviembre citaríamos al Tribunal de Cuentas de la República y en el medio o luego de esa fecha, nuevamente a la doctora Vázquez, de la Udelar, a los efectos de solicitar su opinión académica sobre estos proyectos, tal como fue planteado por el señor diputado Asti.

Sería bueno que pudiéramos recibir a la doctora Vázquez en el mes de noviembre, aunque fuera en una reunión extraordinaria. Si no fuera posible, la recibiríamos en la primera sesión del mes de diciembre.

SEÑOR BEROIS QUINTEROS (Ricardo).- Tengo la información de que también seremos invitados al Plenario Nacional de Municipios, que se reunirá el 31 de octubre, para exponer sobre esta ley, aunque seguramente todavía no haya llegado la invitación. Expondrá la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y alguien de esta Comisión. Se trata de la mesa que se reúne una vez al año.

SEÑOR PRESIDENTE.- O sea que posiblemente seamos invitados el día 31 de octubre para participar en el Plenario Nacional de Municipios.

(Se suspende la toma de la versión taquigráfica)

——No habiendo más asuntos, se levanta la reunión.

